

REVISTA PERUANA DE
DERECHO CONSTITUCIONAL

DESCENTRALIZACIÓN:
RETOS Y
PERSPECTIVAS



CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES

CONTENIDO

CARLOS RAMOS NÚÑEZ <i>Presentación</i>	15
Descentralización: retos y perspectivas	19
SAMUEL B. ABAD YUPANQUI <i>¿Puede un Presidente Regional ser Presidente del Consejo de Ministros?</i>	21
CÉSAR LANDA ARROYO <i>Descentralización y jurisprudencia constitucional</i>	41
ELENA C. ALVITES ALVITES <i>El estado actual del proceso de descentralización. La reforma constitucional incompleta: la reforma descentralista</i>	55
JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO / DANTE PAIVA GOYBURU <i>La representación política. A propósito de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano</i>	79
ERIKA GARCÍA COBIÁN CASTRO <i>Control externo del gasto público y descentralización en el Estado constitucional</i>	95
ÁNGEL DELGADO SILVA <i>Elementos de referencia para un nuevo enfoque sobre la descentralización peruana</i>	117
BERLY JAVIER FERNANDO LÓPEZ FLORES <i>Descentralización, conflictos territoriales y proceso competencial</i>	133
Entrevista	155
JORGE LEÓN VÁSQUEZ <i>Entrevista al profesor Peter Häberle</i>	157

Tribunal Constitucional	185
ÓSCAR URVIOLA HANI <i>El deber de ingratitud</i>	187
ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA <i>Acceso a los jueces y juezas constitucionales y ejercicio de sus competencias en el desarrollo de los procesos constitucionales de la libertad. Por un mejor posicionamiento de las labores propias del Tribunal Constitucional peruano. Reflexiones al amparo de lo resuelto en la sentencia emitida en el caso «Francisca Vásquez Romero»</i>	195
JAVIER TAJADURA TEJADA <i>El guardián de la Constitución en la obra de E. Sieyès. Un precedente de la Justicia Constitucional en Europa</i>	217
Miscelánea	253
FRANCISCO A. TÁVARA CÓRDOVA <i>El garante de la voluntad popular expresada en el voto</i>	255
DOMINGO GARCÍA BELAUNDE <i>Entre la Constitución y la ley. Una delgada línea divisoria que rara vez se aprecia</i>	271
ANTOINE GARAPON <i>Justicia transicional y justicia reconstitutiva</i>	277
RAÚL CHANAMÉ ORBE / SIMÓN ALEJANDRO VERÁSTEGUI GASTELÚ <i>El neoconstitucionalismo en un Estado semiconstitucional</i>	297
Jurisprudencia comentada	313
SUSANA TÁVARA ESPINOZA <i>Los arbitrios como atributo constitucional municipal y como manifestación de la descentralización fiscal. Comentario a la STC 0030-2007-PI/TC, de fecha 12 de marzo de 2009</i>	315
NADIA PAOLA IRIARTE PAMO <i>Sobre la distribución de los recursos en el ámbito de desarrollo de proyectos de interés nacional. Comentario a la STC N° 0002-2005-PI/TC, de fecha 18 de febrero de 2005</i>	323

KARINA BERENNISE DE LA O TAMEZ <i>Invalidez del artículo 291° de la legislación penal para el Estado de Aguascalientes. Comentario a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación N° 29/2012</i>	331
SERGIO LEONARDO PEDRAZA SEVERO <i>Principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Comentario a la sentencia C-123, de fecha 5 de marzo de 2014</i>	337
Reseña	343
MANUEL MIRANDA CANALES <i>«Daño a la persona. Origen, desarrollo y vicisitudes en el derecho civil peruano»</i>	345

PRESENTACIÓN

CARLOS RAMOS NÚÑEZ

*Director del Centro de Estudios Constitucionales
y de la Revista Peruana de Derecho Constitucional*

Entregamos a consideración de los lectores el séptimo número de la *Revista Peruana de Derecho Constitucional*. La numerología le asigna un significado especial a esta cifra (su dimensión simbólica es elocuente tanto en el mundo mítico como en el secular). De modo más profano, pero no por ello menos importante, para el Tribunal Constitucional esta edición es mucho más que un dato formal: demuestra una continuidad, en ocasiones en un contexto precario, que le otorga ya a nuestra revista una identidad propia en el ámbito de las publicaciones académicas especializadas en el área. Es, también, la vez primera que su proceso de edición lo asume, como corresponde, el Centro de Estudios Constitucionales.

Particularmente, gratifica presentar textos de investigación, no solo porque son siempre –independientemente de su contenido– manifestaciones, acaso las más esclarecidas, de nuestra condición humana, sino también porque acrecientan significativamente el repertorio de propuestas que se formulan para entender mejor –reflexiva y ecuánimemente– nuestra realidad.

En esta oportunidad se propuso como tema monográfico el denominado «Descentralización: retos y perspectivas». Varias razones nos persuadieron para ello. La primera y evidente es la coyuntural. Con una continuidad pesada, diversos hechos han puesto en cuestión el proceso de descentralización instaurado en nuestro país desde el año 2002. El censo de estos hechos incluye la presunta comisión de delitos por parte de algunas autoridades electas, la revitalización de una prédica anticentralista y caudillista –y, por reacción, el desdén por lo aparentemente provinciano y refractario–, y una convulsión social que –en algunas regiones– amenaza ser crónica. La segunda es menos dependiente de la deriva cotidiana y está más atenta a una perspectiva analítica y decantada de este proceso. Como supremo intérprete de la Constitución, le corresponde al Tribunal Constitucional no solo apuntalar este proceso –medular y constitutivo de nuestra existencia misma como país– a través de una jurisprudencia que se ha ido acrecentando con el transcurso de los años, y que ha incidi-

do en temas orgánicos, funcionales y competenciales de los gobiernos regionales, sino también proponer, como ahora lo hace, una evaluación integral y profunda sobre la andadura del proceso descentralizador, tanto de su configuración constitucional como de su concreción en delimitación territorial y atribuciones. En el cogollo de esta secuencia se han presentado discrepancias y conflictos que enfrentan al poder ejecutivo y las diversas presidencias regionales, lo que da cuenta de la índole problemática de la descentralización y de lo imperativo de su discusión y elucidación. La respuesta a la convocatoria hecha a los especialistas amigos nos sorprendió no solo por su favorable disposición, sino, sobre todo, por la calidad de los artículos que amablemente nos han remitido. La vista de ellos es sugestiva, por su panorama heterogéneo y su correlativa hondura. Así, Samuel Abad se impone esclarecer, con versación, una antinomia aparente: el supuesto de que un Presidente Regional electo pueda ser nombrado Presidente del Consejo de Ministros. Entra a tallar allí el análisis de las disposiciones constitucionales pertinentes, de la normatividad infraconstitucional y la interpretación de sus contenidos y los eventuales vacíos normativos. César Landa se aboca a revisar, críticamente, con la adicional experiencia de haber sido integrante de esta corte constitucional, la jurisprudencia que se ha emitido sobre el proceso descentralizador, que en muchos casos ha establecido verdaderas pautas funcionales y competenciales para los gobiernos regionales. La conclusión es que existe una agenda temática recurrente en las demandas de los gobiernos regionales y que la labor del supremo intérprete de la Constitución, cuando le ha tocado resolverla, ha adquirido una importancia decisiva para la descentralización, que ha de mantenerse y diversificarse, precisamente por algunas carencias y omisiones que en esta investigación se constatan. En un tenor similar, aunque de distinta entraña, el trabajo de Elena Alvites indaga también críticamente el proceso descentralizador y su desarrollo aún trunco, pese a la labor jurisprudencial del Tribunal Constitucional. A este estado abonaría la aún incompleta reforma constitucional, como reclamo al legislador. En la investigación de José Palomino Manchego y Dante Paiva se examina con detalle la cuestión de la representación política—que ha tenido episodios de tensión e imprecisión sobre sus fronteras, y desenlaces tortuosos— y cómo esta se ha desarrollado y configurado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Erika Cobián, con un afán más puntual, se centra, con solvencia, en un tema que es condicionante del proceso descentralizador: el control externo del gasto público propio de las administraciones regionales. Ángel Delgado, desde una perspectiva más amplia, que se soporta en una revisión de la *constitución histórica*, propone una nueva perspectiva para el proceso de descentralización.

Finalmente, Berly López, se impone la lúcida tarea de revisar cómo el Tribunal Constitucional, a través de la resolución de procesos competenciales, ha ido sentando líneas jurisprudenciales respecto a cuestiones de delimitación territorial. Esta labor ha tenido una vocación de pacificación y de consolidación del proceso de descentralización.

Confiamos, y seguro que el Tribunal Constitucional tendrá una disposición que no será de mera testificación sino de implicancia (en la que se amalgame la cobertura jurisprudencial y las reformulaciones legislativas que fuesen necesarias), que el proceso de descentralización se consolide y llegue por fin a articularse; y –caro anhelo– también a integrarnos como patria común con la que nos identifiquemos plenamente y nos reconozcamos. Esperamos que, con el tiempo, la prevención borgiana de que «Solo aquello que se ha ido es lo que nos pertenece» no sea su amargo e ingrato balance.

Integra también este número de la *Revista* una valiosísima entrevista al insigne constitucionalista Peter Häberle. En ella, el maestro despliega su vasta erudición y su reconocido humanismo, al responder sobre varios temas problemáticos –y no solo de índole jurídica– que su sapiencia esclarece. Nos queda claro, luego de leer al maestro, que el derecho –más aún el constitucional– tiene una íntima vinculación, de mutuo enriquecimiento, con la literatura y, en general, con el mundo de la cultura.

La *Revista* contiene, también, una sección denominada «Tribunal Constitucional». La integran un artículo del presidente del Tribunal Constitucional, magistrado Óscar Urviola Hani, en el que reflexiona con rigor y coherencia sobre la naturaleza de la labor jurisdiccional y pone de relieve su dimensión ética y su vocación de servicio, que no siempre es reconocida ni estimada en su real magnitud. Por otra parte, el magistrado Eloy Espinosa-Saldaña Barrera colabora con un trabajo en el que discurre, con claridad y versación académica, sobre el último precedente emitido por el Tribunal Constitucional (las sentencias interlocutorias), que es de importancia crucial en su actual labor jurisdiccional. Finalmente, esta sección se enriquece con el trabajo de Javier Tajadura sobre la filiación de la justicia constitucional europea en la figura del guardián de la Constitución enunciada tempranamente por el abate E. Sieyès.

Por otro lado, forma parte de este número un conjunto de trabajos de temática varia, pero vinculados por la reflexión constitucional. Se tiene, así, la colaboración de Francisco Távara, sobre el tema del garante popular expresado

en el voto; del maestro Domingo García Belaunde, que elucida, con puntual precisión, la delimitación entre Constitución y ley, distinción muchas veces problemática y compleja, como lo prueba la labor jurisdiccional sobre el tema; de Antoine Garapon sobre el sugestivo tema de la justicia transicional y justicia reconstitutiva; y de Raúl Chanamé y Simón Alejandro Verástegui sobre el neo-constitucionalismo en un Estado semiconstitucional. Finalmente, se publica una sección de «Jurisprudencia comentada», que versa sobre el tema monográfico (descentralización), y que contribuye a situar el asunto en el marco constitucional y a esclarecer sus implicancias; y una valiosa reseña del vicepresidente del Tribunal Constitucional, magistrado Manuel Miranda Canales, que aborda una reciente publicación sobre un tema civil y la comenta con provecho y rigor.

Estos trabajos se instituyen como propuestas de diálogo y consecuente polémica. La información y las capacidades de argumentación y persuasión que contengan son incitaciones al consenso o al debate. Y todo ello enriquecerá las preguntas y certezas, la identificación o el decidido disenso, objetivos de todo acto de conocimiento que se precie.

18

Agradecemos a todos los investigadores que tuvieron a bien aceptar la invitación de colaborar en esta edición de la *Revista*, por su valiosa predisposición y, sobre todo, por el rigor y la calidad de sus trabajos. De su lectura podemos suscribir la afirmación de Poe, de que «La verdad está en la consistencia». Sin todas estas contribuciones, desde luego, la *Revista* no hubiese sido posible. Este agradecimiento es también la invitación a tenerlos nuevamente en los proyectos editoriales que en el futuro se efectúen en el Centro de Estudios Constitucionales (CEC), y que estarán seguramente enriquecidos por sus colaboraciones.

Esperamos, pues, que la *Revista Peruana de Derecho Constitucional* (N° 7, Nueva Época), que ahora se publica, sea leída con la rigurosidad que exigen los artículos e investigaciones que la integran, y que suscite un diálogo fecundo en nuestra comunidad académica. Su existencia es la demostración de que el CEC ha adquirido, por su labor editorial –que mi gestión acrecentará y diversificará–, una importancia protagónica en la promoción y difusión del diálogo constitucional, que se articulará con la promoción de eventos en los que se promueva el debate no solo jurídico, sino interdisciplinario, bajo la premisa de que la Constitución no es solo un texto reservado para la exégesis de los peritos, sino también un venero de aprendizaje y formación ciudadana.